

Exil Asads als Ausweg aus der Syrien-Krise?

Eine Strafflosigkeitslösung ist aus völkerrechtlicher Sicht möglich – der Preis aber ist hoch

Die Gewalteskalation in Syrien und die Lähmung des Unosicherheitsrates nähren Diskussionen über alternative Lösungen. Ein Exil Asads ist völkerrechtlich möglich, aber heikel.

Oliver Diggelmann

Ein alter Vorschlag zur Entschärfung der Syrien-Krise erhält in diesen Tagen starken Auftrieb. Bashar al-Asad soll ins Exil gehen und so den Weg für eine Übergangsregierung frei machen. Gerüchte gehen dahin, dass Asad die Flucht nach Russland vorbereite. Die USA und Verbündete hatten schon zu Beginn dieses Jahres öffentlich über die Möglichkeit eines Rückzugs Asads nachgedacht. Vor Augen hat man das Beispiel Jemen. Ali Abdallah Saleh, Jemens despotischer Präsident seit 1990, hatte auf internationalen Druck hin im November 2011 Hand zu einer friedlichen Machtübergabe geboten. Im Gegenzug war ihm in einem von mehreren Golfstaaten moderierten Abkommen Straffreiheit zugesichert worden. Auch in Tunesien, von wo aus der Funke der Revolution auf andere arabische Länder übergesprungen war, leidet der Neuanfang an einem Makel. Der frühere Präsident Ben Ali, ebenfalls ein brutaler, langjähriger Autokrat, befindet sich in Saudiarabien im Exil. Er lebt in einer Luxussiedlung in der Hafenstadt Jidda, geschützt von der Regierung und abgeschottet von der Öffentlichkeit.

Völkerrechtlich heikle Fragen

Zentrales Problem einer Exil-Lösung und anderer Lösungen mit Strafflosigkeit wie einer Amnestie ist, dass sie frontal mit einer Grundentwicklung des Völkerrechts der letzten Jahrzehnte kollidieren. Das Netz völkerrechtlicher Verpflichtungen mit dem Ziel, verbrecherische Despoten strafrechtlich zu belangen, ist immer enger geworden. Die Schaffung der verschiedenen internationalen Strafgerichtshöfe – vom Nürnberger Tribunal über das Jugoslawientribunal bis hin zum Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag (ICC) – hatte wesentlich diesen Zweck. Die Prozesse von Karadzic und Milosevic sowie der Nazi-Kriegsver-

brecher haben sich ins weltweite öffentliche Bewusstsein eingeprägt, sind ständige Warnungen an Despoten, dass der Tag der Abrechnung kommen kann.

Auch die Verpflichtungen der Staaten zur Kooperation bei der Verfolgung verbrecherischer Regime nahmen immer mehr zu. Jede Vereinbarung nach dem Motto «Machtverzicht gegen Strafflosigkeit» (trading peace for justice) steht daher quer zu dieser Grundtendenz des Völkerrechts. Damit soll nicht gesagt werden, dass es für solche Lösungen nicht ernsthafte Argumente gibt. Es heisst aber, dass Strafflosigkeitsvereinbarungen eine Bemühung untergraben, die mit guten Gründen als zivilisatorischer Fortschritt ersten Ranges bezeichnet wird.

Völkerrechtlich wäre eine Gewährung von Exil für Asad wohl zulässig. Unzulässig ist sie nur dann, wenn sie eine internationale Strafverfolgungspflicht verletzt. Solche Strafverfolgungspflichten – also das Prinzip, einen Täter selbst zu verfolgen oder auszuliefern – existieren nur in wenigen Fällen, und zwar bei Völkermord, Kriegsverbrechen in internationalen bewaffneten Konflikten (also nicht in Bürgerkriegen wie in Syrien) sowie bei systematischer, weitverbreiteter Folter. Nach heutigem Wissensstand dürfte in Syrien keiner dieser Fälle vorliegen. Die begangenen Verbrechen sind fraglos dramatisch, aber sie sind kein Völkermord. Es handelt sich auch nicht um einen internationalen Konflikt, und es sind keine verlässlichen Aussagen möglich, dass systematisch und weit verbreitet gefoltert wurde. Fraglich ist auch, wie weit die begangenen Verbrechen Asad zurechenbar wären. Es bestehen durchaus entsprechende Berichte, aber es ist nicht sicher. Ob auch in Bürgerkriegen begangene Kriegsverbrechen eine Strafverfolgungspflicht auslösen, ist umstritten. Die meisten Experten verneinen dies. Eine Exilgewährung ist völkerrechtlich folglich möglich, aber bei weitem nicht unbedenklich.

Bindung an Zusagen?

Ein heikle Frage ist zudem, ob eine Strafflosigkeitsvereinbarung – sei es eine Exil-Lösung oder eine Amnestie – eine künftige Anklage vor internationalen Strafgerichten ausschliesst. Wohlge-merkt: Der ICC wäre zum heutigen

Zeitpunkt nicht zuständig, ein Verfahren gegen Asad einzuleiten. Syrien ist nicht Mitgliedstaat. Das Gericht könnte aber zuständig werden, falls eine spätere syrische Regierung den Fall dem Strafgericht vorlegt oder wenn der Unosicherheitsrat ihn dem ICC überweist.

Völkerrechtlich bindet ein Exil- oder Amnestiearrangement den ICC nicht. Das führt zu einer gewissen Wertminderung solcher Lösungen. Ein Potentat wird einer ihm angebotenen Exil- oder Amnestieofferte eher zustimmen, wenn auf sie dauerhaft Verlass ist. Bindend wäre eine Strafflosigkeitslösung für den ICC nur dann, wenn sie Teil einer vom Sicherheitsrat angeordneten Zwangsmassnahme wäre. Der Sicherheitsrat hat gemäss der Uno-Charta die Befugnis, nichtmilitärische oder militärische Sanktionen verbindlich anzuordnen. Vorgaben für den Umgang mit der bisherigen Regierung können als Teil eines Massnahmenbündels zur Friedenssicherung Gegenstand solcher Anordnungen sein.

Hervorhebung verdient, dass die Uno selbst verschiedentlich auf Strafflosigkeitsabkommen hingewirkt hat. Etwa in Südafrika, als Teil eines Gesamtpaketes zur Begleitung eines Überganges. Anders wäre ein Machtverzicht der weissen Elite undenkbar gewesen. Andere Beispiele für Bemühungen der Uno um einen Neuanfang auf Grundlage einer teilweisen Amnestie sind Kambodscha, Sierra Leone und El Salvador. Das höhere Ziel diene in allen diesen Fällen als Rechtfertigung für ein problematisches Mittel. Mit anderen Worten: Verhandeln über Strafflosigkeit ist Teil des Problemlösungs-Instrumentariums der Uno in oder nach Gewaltkonflikten.

Hochgradige Ambivalenz

Die Institutionen des Exils und der Amnestie für politische Entscheidungsträger sind hochgradig ambivalent. Sie können in bestimmten Konstellationen ein zwar unbefriedigender, aber vielleicht der einzige gangbare Weg sein, um Gewalt zu stoppen und Übergänge einzuleiten. Die Flucht einer Symbolfigur eines Gewaltregimes ins Exil kann aufseiten der Aufständischen Voraussetzungen für Verhandlungsbereitschaft schaffen. In Syrien liess der oppositionelle Syrische Nationalrat (SNC) angesichts der Gerüchte über eine mögliche Flucht Asads verlauten, er sei bereit,

sich an einer Übergangsregierung unter einem Vertrauten Asads zu beteiligen.

Exil- und Amnestieangebote werden in internationalen Konflikten wie in Bürgerkriegen als «bargaining chip» eingesetzt, als Verhandlungspfand. Der damalige amerikanische Verteidigungsminister Donald Rumsfeld etwa bot Saddam Hussein 2003 – unmittelbar vor der Invasion im Irak – ein unbehelligtes Leben in einem «sicheren Hafen» an. Bahrain hatte sich auf Drängen der USA zur Verfügung gestellt. Ein Nachgeben Saddams hätte mit hoher Wahrscheinlichkeit viele Menschenleben gerettet. Der inzwischen vom Sondertribunal für Sierra Leone verurteilte Charles Taylor ging 2003 – als Präsident des bürgerkriegsversehrten Liberia – nach Vermittlung durch die USA ins Exil nach Nigeria. Dies verbesserte die Situation in Liberia vorübergehend deutlich. Wenn man den Blick auf die Frage richtet, wie in einem Konflikt möglichst viele Menschenleben gerettet werden können, können Straflosigkeitslösungen in Form von Exil- oder Amnestievereinbarungen nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Eine andere Frage ist jene nach den Langzeitwirkungen solcher Abkommen. Die realistische Aussicht auf Straflosigkeit ist einer der Hauptgründe für viele Grossverbrechen. Sie führt zu Zynismus und moralischem Verfall, fördert Rechtsverachtung. Aus Sicht der Opfer und ihrer Angehörigen ist sie eine Katastrophe und eine unerträgliche Anmassung. Etwas abgemildert wird diese Folge manchmal dadurch, dass Wahrheitskommissionen und Entschädigungen an Regime-Opfer einen gewissen Ausgleich bringen. Dazu kommt, dass die Geschichte lehrt, dass bei amnestierten oder exilierten politischen Führern eine hohe Rückfallwahrscheinlichkeit besteht. Charles Taylor ist ein aktuelles Beispiel. Er organisierte bereits 2005 einen gescheiterten Mordanschlag auf den damaligen Präsidenten Guineas, Lansana Conté. Straflosigkeit kann bestenfalls eine letzte Notlösung sein.

Ausserdem sind die Aussichten im Fall Syrien ungewiss. Es ist keineswegs klar, dass ein Abgang Asads den Weg zu einer Übergangsregierung tatsächlich frei machen würde. Die Opposition ist gespalten. Ein Teil hat sich im letzten halben Jahr radikalisiert und ist bedeutend brutaler geworden. Nach einem Bericht von Human Rights Watch haben auch Oppositionelle schwere Verbrechen begangen. Die derzeitigen staatlichen Strukturen dürften den Konflikt nach Einschätzung von Experten kaum überleben. Es zählen vor allem noch Clan- und Religionszugehörigkeit. Ob ein Rückzug Asads an der derzeitigen Eskalation etwas ändern würde, weiss niemand.

Man kann argumentieren, dass in einer solchen Situation – bei blockier-

tem Sicherheitsrat und sich rasant drehender Gewaltspirale – alles versucht werden muss, um die Gewalt zu stoppen. Allein seit Januar hat sich die Anzahl Todesopfer auf 17 000 verdoppelt. Das sind starke Gründe. Zugleich ist der zivilisatorische Preis einer Straflosigkeit Asads hoch – sehr hoch.

Oliver Diggelmann ist Ordinarius für Völker- und Staatsrecht an der Universität Zürich.